



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Régionaliser la PCP: une approche volontaire

Symes, David; Raakjær, Jesper; Hegland, Troels Jacob

Published in:
Le Marin

Publication date:
2012

Document Version
Tidlig version også kaldet pre-print

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Symes, D., Raakjær, J., & Hegland, T. J. (2012). Régionaliser la PCP: une approche volontaire. Le Marin, 20-21.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- ? Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- ? You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- ? You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Régionaliser la PCP : une approche volontaire

Par David Symes, Jesper Raakjaer et Troels Hegland

David Symes, directeur d'études émérite en géographie à l'Université de Hull (Grande-Bretagne), fut l'un des premiers à suggérer la régionalisation comme moyen d'améliorer la gestion des pêches en Europe. Jesper Raakjaer, professeur en gouvernance marine et politique littorale ainsi que directeur du centre de recherche Innovative Fisheries Management de l'Université d'Aalborg, au Danemark mène depuis une vingtaine d'années des recherches sur la co-gestion des pêches. Troels Hegland, assistant professeur à Innovative Fisheries Management a soutenu, en mai 2012, sa thèse de doctorat fortement axée sur la régionalisation de la PCP.

Le rêve d'une réforme radicale de la PCP en 2013 s'éloigne à grande vitesse. Peu d'éléments du point de vue exprimé par la Commission européenne dans son Livre vert de 2009 ont résisté tels quels à l'épreuve des consultations et du processus d'élaboration politique.

L'une des idées qui sera probablement repoussée est la régionalisation de la PCP, qui était envisagée à la fois pour libérer la Commission de son fardeau de micromanagement, mais aussi pour remplacer l'approche très critiquée « à taille unique » par un système de gestion plus nuancé et adapté aux différentes régions.

Au sein d'un système de mers régionales similaire à celui adopté pour les conseils consultatifs régionaux (CCR), les États membres (EM) travailleraient ensemble à la mise en œuvre d'une politique communautaire essentiellement à travers la conception de plans de gestion des pêches au sein des régions sur le long terme.

UNE APPROCHE VOLONTAIRE

Il semble que cette idée se soit vue opposer des arguments juridiques, suggérant qu'un tel système enfreindrait les traités européens. Au lieu d'un transfert significatif de responsabilités depuis les institutions européennes vers les régions, la proposition de la Commission pour un nouveau règlement de base, publiée en juillet 2011, n'attribue que très peu de pouvoirs supplémentaires aux EM en ce qui concerne les mesures techniques.

La Commission demeure cependant étrangement optimiste dans son plaidoyer pour la régionalisation. Dans un texte non-juridique publié en décembre 2011, elle présente sa propre vision d'une approche plus informelle. Il faudrait que cette approche soit volontaire, impliquant l'engagement unanime de tous les EM ayant des droits de pêche dans une certaine région, autour de laquelle il serait possible de collaborer à la détermination de mesures de gestion communes.

Dans son « approche générale » à la réforme de la PCP adoptée cette année en juin, le Conseil des ministres a approuvé l'approche volontaire. En ce qui concerne les mesures de conservation s'appliquant à des



Pour les trois auteurs, la politique sur les rejets devrait être abordée au niveau régional en utilisant les plans pluriannuels (PPA) plutôt que de manière séparée.

régions géographiques particulières, le Conseil a suggéré que les EM soumettent des recommandations conjointes pour atteindre les objectifs de la politique de protection.

Lorsque ces recommandations seraient en accord avec la politique communautaire et acceptées par tous les EM concernés, la Commission serait habilitée à les adopter par des actes délégués ou d'exécution, en contournant la procédure législative usuelle. Cette approche pourrait fonctionner en mer Baltique et mer du Nord où sont présentes des structures semi-institutionnalisées pour la coopération des EM (Baltfish, groupe Scheveningen) qui forment déjà une base à la coopération régionale. Malgré cela, même dans ces régions il est important de ne pas sous-estimer les difficultés d'engagement de tous les EM pertinents et de leurs industries, ceux-ci préférant les accords librement consentis.

L'approche risque de se montrer plus problématique dans d'autres régions où les limites sont plus arbitraires et les droits

de pêche plus largement divisés entre les États côtiers et non-côtiers. Toutefois, l'approche volontaire pourrait aboutir à une forme plus fluide de régionalisation, où les recommandations communes nécessiteraient l'accord des seuls EM impliqués dans une pêcherie donnée plutôt que celui de tous les EM ayant des intérêts dans la région.

Dans le cas où les parties concernées ne parviendraient pas à trouver un accord, les pouvoirs délégués reviendraient aux institutions de l'UE. Une proposition de la Commission d'élaborer un plan pluriannuel (PPA) pour une pêcherie donnée serait probablement un déclencheur pour que les EM opèrent des actions communes. La Commission fixerait les objectifs et le calendrier, et inviterait les EM de la région à travailler ensemble pour s'entendre sur des mesures nationales visant à rendre le PPA opérationnel.

De telles dispositions laissent beaucoup de questions sans réponses. Qu'arrivera-t-il si les négociations sur une question particulière tournent court ? Est-ce

que la Commission agira en tant que médiateur ou simplement récupérera la responsabilité du processus de gestion ? Est-ce que l'on attend des EM qu'ils se réunissent régulièrement au niveau régional et à leur propre initiative, ou bien sur une base *ad hoc* en réponse à des propositions de politique à suivre par la Commission ?

DES PLATE-FORMES DE DISCUSSION

Quel type de structure d'organisation est nécessaire pour assurer le succès de la régionalisation ? Et comment la démocratie et la transparence doivent-elles être garanties ? Les réponses à certaines des questions pourraient émerger au fur et à mesure du déroulement du processus, mais d'autres appellent à un examen urgent avant la finalisation du nouveau règlement de base, fin 2012.

Même une approche volontaire nécessite un point de contact établi et une structure de base pour assurer son efficacité.

le statut juridique de l'organisation en tant qu'organe consultatif, mais également son objectif initial de conseiller la Commission. De plus, les coûts de fonctionnement du CCR seraient bien plus élevés.

Une solution alternative et probablement plus réaliste serait une conférence permanente entre les administrateurs des EM pour superviser le processus. Comme les pouvoirs délégués, les EM sont officiellement responsables de la réussite – ou de l'échec – de l'approche volontaire.

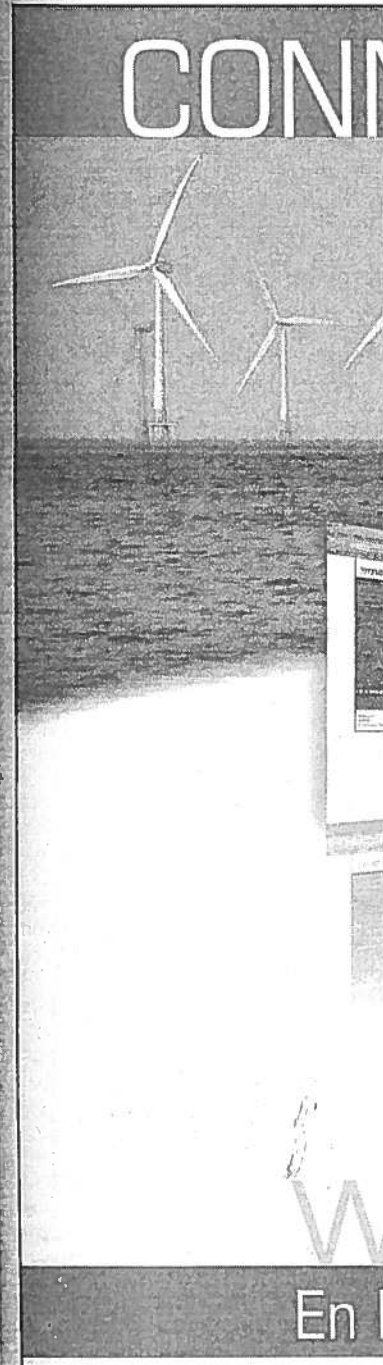
Il reviendrait à la conférence permanente de rencontrer le CCR, les scientifiques et les autres acteurs, de se mettre d'accord sur les mesures régionales communes, et de superviser leur mise en œuvre à travers la législation nationale. Il est probable que ce système de coordination varie légèrement d'une région à l'autre, reflétant des différences dans la nature des pêches et de la culture politique de chacune.

Il faudra également entamer une discussion approfondie pour déterminer dans quelle me-

Les discussions ont déjà commencé pour développer ce que la Commission qualifie de « système de coordination » qui favorise les rencontres entre les différentes parties (acteurs, scientifiques et administrateurs) afin de s'accorder sur les différentes mesures et superviser leur mise en œuvre.

Parmi la communauté d'acteurs, beaucoup sont en faveur de l'idée que les CCR aient une responsabilité dans la coordination. L'idéal serait qu'ils deviennent des plates-formes de discussion entre les acteurs, les scientifiques et les administrateurs. Les CCR étant déjà la principale source de conseil sur les questions régionales, et possédant une bonne représentativité des acteurs, un tel prolongement de leur rôle actuel semblerait naturel.

Cependant, l'aptitude du CCR, en tant qu'organisation, à convenir des mesures régionales et à en assurer leur mise en œuvre est moins évidente. Cela signifierait étendre l'aire d'adhésion du CCR pour inclure les administrations des EM. Encore plus controversé, cela remettrait en cause



Montaire

per Raakjaer et Troels Hegland

Le statut juridique de l'organisation en tant qu'organe consultatif, mais également son objectif initial de conseiller la Commission. De plus, les coûts de fonctionnement du CCR seraient bien plus élevés.

Une solution alternative et probablement plus réaliste serait une conférence permanente entre les administrateurs des EM pour superviser le processus. Comme les pouvoirs délégués, les EM sont officiellement responsables de la réussite – ou de l'échec – de l'approche volontaire.

Il reviendrait à la conférence permanente de rencontrer le CCR, les scientifiques et les autres acteurs, de se mettre d'accord sur les mesures régionales communes, et de superviser leur mise en œuvre à travers la législation nationale. Il est probable que ce système de coordination varie d'une région à l'autre, en fonction des différences dans la nature des pêches et de la culture politique de chacune.

Il faudra également entamer une discussion approfondie pour déterminer dans quelle me-

sure les procédures seront ouvertes ou fermées, s'il faut attribuer le statut d'observateur à la Commission, au Parlement européen et aux pays riverains non-membres de l'UE (en particulier la Norvège dans le cas de la mer du Nord et la Russie dans le contexte de la Baltique). Il faudra bien réfléchir aussi à un mécanisme qui concernerait les stocks partagés entre deux régions ou plus.

APPROCHE ÉCOSYSTÉMIQUE

Il est important d'insister auprès de la Commission sur l'envergure de la régionalisation. Dans son texte non-juridique, la Commission a choisi de ne pas définir son champ d'application, mais de présenter deux exemples (les PPA et des mesures-cadres techniques) pour illustrer la possibilité de fonctionnement. Involontairement, cela crée l'impression d'un programme plutôt limité. En outre,

l'intelligence régionale, soutenue par le savoir-faire et l'expérience, est indispensable à tous les stades du processus politique et non pas simplement au moment de la mise en œuvre.

Bien que les PPA soient un bon point de départ d'une gestion régionale, il existe d'autres domaines-clés en politique de la conservation pour lesquels l'intelligence régionale peut se révéler très bénéfique. C'est particulièrement le cas pour la politique sur les rejets qui devrait être abordée au niveau régional en utilisant les PPA plutôt que de manière séparée. Dans la mer du Nord, le problème apparemment insoluble de la gestion des pêcheries démersales mixtes devrait être abordé en priorité en tant qu'action régionale.

De même, le développement d'une véritable approche écosystémique et l'intégration des pêches et de la gestion de l'environnement marin doivent obligatoirement commencer à partir d'une perspective régionale. Et, mis à part les politiques de

conservation, une meilleure coopération régionale pourrait être bénéfique en termes de gestion des quotas, d'intégration des marchés, de rationalisation de la flotte et pourrait également tempérer les méfiances envers la planification de l'espace maritime.

Tester les limites de la régionalisation est une façon de savoir si les réformes visent à accorder aux EM agissant au sein d'un cadre régional un rôle forcément limité mais néanmoins significatif dans la construction de l'avenir de la pêche de la région. Ou servent-elles tout simplement à donner aux EM la possibilité d'améliorer les politiques déjà établies à Bruxelles ?

LES PROCHAINES ÉTAPES

Il y a douze mois, l'argumentaire de la Commission manquait de substance. L'ébauche de proposition n'offrait que d'infimes possibilités concrètes. Depuis lors, le processus de co-

décision a commencé à combler certaines des lacunes embarrassantes dans le texte de la Commission. Au cours des prochains mois, nous devons tirer le meilleur parti de cette opportunité limitée. Toutes les parties doivent travailler ensemble pour élaborer un cadre clair, transparent et robuste à l'approche volontaire et explorer ce qui pourrait être possible en termes de régionalisation.

Par-dessus tout, il est impératif que les termes de la nouvelle réglementation de base restent suffisamment larges pour permettre à la régionalisation de développer tout son potentiel. Il faut vraiment donner l'opportunité aux parties prenantes de contribuer directement au cadrage de l'avenir de la PCP, plutôt que d'offrir un argumentaire vide « plein de bruit et de fureur, et qui ne signifie rien ».

(1) Les auteurs peuvent être contactés à l'adresse tjh@ifm.aau.dk



utilisant les plans pluriannuels (PPA) plutôt que de manière séparée.

Les discussions ont déjà commencé pour développer ce que la Commission qualifie de « système de coordination » qui favorise les rencontres entre les différentes parties (acteurs, scientifiques et administrateurs) afin de s'accorder sur les différentes mesures et superviser leur mise en œuvre.

Parmi la communauté d'acteurs, beaucoup sont en faveur de l'idée que les CCR aient une responsabilité dans la coordination. L'idéal serait qu'ils deviennent des plates-formes de discussion entre les acteurs, les scientifiques et les administrateurs. Les CCR étant déjà la principale source de conseil sur les questions régionales, et possédant une bonne représentativité des acteurs, un tel prolongement de leur rôle actuel semblerait naturel.

Cependant, l'aptitude d'un CCR, en tant qu'organisation, à convenir des mesures régionales et à en assurer leur mise en œuvre est moins évidente. Cela signifierait étendre l'aire d'adhésion du CCR pour inclure les administrations des EM. Encore plus controversé, cela remettrait en cause

CONNECTEZ-VOUS SUR

www.lemarin.fr

www.lemarin.fr

En ligne sur internet dès 18 heures le jeudi